



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

28 грудня 2016 р.

Київ

№ 29-рк

Міністерство економічного розвитку
і торгівлі України

Про здійснення заходів,
спрямованих на запобігання
порушенням законодавства про
захист економічної конкуренції
та припинення дій, що мають
негативний вплив на конкуренцію

В Антимонопольному комітеті України (далі – Комітет) за заявою товариства з обмеженою відповідальністю «УКРСТАНДАРТ-СЕРВІС» (далі – ТОВ «УКРСТАНДАРТ-СЕРВІС») від 06.07.2016 № 07-06/02 у межах повноважень, визначених статтею 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», досліджено питання існування бар'єрів доступу на ринок метрологічних послуг з повірки законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки.

I. ПРЕДМЕТ РЕКОМЕНДАЦІЙ

(1) За інформацією ТОВ «УКРСТАНДАРТ-СЕРВІС», Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку) створено умови, за яких порядок отримання свідоцтва про уповноваження на проведення повірки засобів вимірювальної техніки, що перебувають в експлуатації та застосовуються у сфері законодавчо регульованої метрології, є непрозорим і дискримінаційним та таким, що порушує законодавство про захист економічної конкуренції.

II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

- (2) 01.01.2016 набрав чинності Закон України «Про метрологію та метрологічну діяльність» (далі – Закон Про метрологію), відповідно до якого метрологічна діяльність - діяльність, пов'язана із забезпеченням єдності вимірювань.
- (3) Відповідно до пункту першого статті 9 Закону Про метрологію до національної метрологічної служби належать:
- (а) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері метрології та метрологічної діяльності;
 - (б) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері метрології та метрологічної діяльності;
 - (в) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері метрологічного нагляду;

- (г) наукові метрологічні центри;
 - (д) державні підприємства, які належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері метрології та метрологічної діяльності, та провадять метрологічну діяльність в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, містах обласного значення (далі – метрологічні центри);
 - (е) Служба єдиного часу і еталонних частот, Служба стандартних зразків складу та властивостей речовин і матеріалів, Служба стандартних довідкових даних про фізичні сталі та властивості речовин і матеріалів;
 - (ж) метрологічні служби центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, підприємств та організацій;
 - (з) органи з оцінки відповідності засобів вимірювальної техніки та повірочні лабораторії.
- (4) Згідно з частиною першою абзацу першого статті 16 Закону Про метрологію оцінка відповідності законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки вимогам технічних регламентів, у тому числі первинна повірка та затвердження типу засобів вимірювальної техніки, проводиться у разі, коли це передбачено відповідними технічними регламентами.
 - (5) Згідно з частиною першою абзацу другого статті 16 Закону Про метрологію оцінку відповідності законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки вимогам технічних регламентів проводять виробники цих засобів, призначені органи з оцінки відповідності, та інші суб'єкти, визначені у відповідних технічних регламентах або передбачених ними процедурах оцінки відповідності.
 - (6) Відповідно до частини п'ятої статті 17 Закону Про метрологію повірка законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки, що перебувають в експлуатації, проводиться, зокрема, науковими метрологічними центрами, які мають міжнародно визнані калібрувальні та вимірювальні можливості за відповідними видами та підвидами вимірювань, та/або із застосуванням національних еталонів, науковими метрологічними центрами, метрологічними центрами та повірочними лабораторіями, уповноваженими на проведення повірки відповідних засобів.
 - (7) Частиною першою статті 18 Закону Про метрологію передбачено, що органом з уповноваження на проведення повірки законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки, що перебувають в експлуатації, є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері метрології та метрологічної діяльності.
 - (8) Для проведення повірки законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки науковим метрологічним центром, метрологічним центром та повірочним лабораторіям необхідно одержати свідоцтво про уповноваження на проведення повірки засобів вимірювальної техніки, що перебувають в експлуатації та застосовуються у сфері законодавчо регульованої метрології (далі – свідоцтво про уповноваження), яке видається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері метрології та метрологічної діяльності.
 - (9) Згідно з частиною третьою статті 18 Закону Про метрологію заявники документально підтверджують додержання критеріїв, установлених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері метрології та метрологічної діяльності, яким повинні відповідати уповноважені наукові метрологічні центри, метрологічні центри та повірочні лабораторії (далі – уповноважені організації).
 - (10) Критерії, яким повинні відповідати наукові метрологічні центри, державні підприємства, які належать до сфери управління Мінекономрозвитку та провадять метрологічну діяльність, та повірочні лабораторії, які уповноважуються або уповноважені на проведення повірки законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки, що перебувають в експлуатації, затверджені наказом Мінекономрозвитку від 23.09.2015 № 1192, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 07.10.2015 за № 1213/27658.

- (11) Згідно з частиною четвертою статті 18 Закону Про метрологію центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері метрології та метрологічної діяльності, протягом 60 робочих днів після надходження заяви на уповноваження:
- (а) проводить аналіз поданих заявником документів та перевіряє достовірність і повноту відомостей;
 - (б) проводить перевірку заявника на відповідність встановленим критеріям;
 - (в) видає заявнику свідоцтво про уповноваження;
 - (г) у разі відмови в уповноваженні повертає заявнику документи разом із вмотивованим висновком.
- (12) Відповідно до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого Указом Президента України від 31 травня 2011 року № 634/2011, до основних завдань Мінекономрозвитку належить, зокрема, формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, оцінки (підтвердження) відповідності, акредитації органів з оцінки відповідності, управління якістю).
- (13) Отже, відповідно до Закону Про метрологію органом з уповноваження на проведення повірки законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки є Мінекономрозвитку.

III. АУДИТОРИ В ПРОЦЕДУРІ УПОВНОВАЖЕННЯ

- (14) Відповідно до частини п'ятої статті 18 Закону Про метрологію до проведення робіт з уповноваження залучаються аудитори з метрології, атестовані в порядку, встановленому нормативно-правовим актом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері метрології та метрологічної діяльності. При цьому в Законі Про метрологію відсутнє визначення терміну аудитор з метрології та зазначення які саме особи є аудиторами з метрології.
- (15) Постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 117 затверджено Порядок видачі або відмови у видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання свідоцтва про уповноваження на проведення повірки засобів вимірювальної техніки, що перебувають в експлуатації та застосовуються у сфері законодавчо регульованої метрології (далі – Порядок видачі або відмови у видачі свідоцтва на уповноваження), що передбачено частиною десятою статті 18 Закону Про метрологію.
- (16) З метою проведення повірки засобів вимірювальної техніки, що перебувають в експлуатації та застосовуються у сфері законодавчо регульованої метрології (далі - повірка засобів вимірювальної техніки), науковим метрологічним центрам, державним підприємствам, які належать до сфери управління Мінекономрозвитку та провадять метрологічну діяльність (далі - метрологічні центри), та повірочним лабораторіям необхідно одержати свідоцтво про уповноваження, що видається Мінекономрозвитку.
- (17) Для одержання свідоцтва про уповноваження науковий метрологічний центр, метрологічний центр, повірочна лабораторія (особисто або через уповноважену ними особу, поштою) подає Мінекономрозвитку заяву про видачу свідоцтва про уповноваження (далі - заява).
- (18) До заяви додається, зокрема, висновок аудитора з метрології, атестованого у порядку, встановленому Мінекономрозвитку, щодо відповідності наукового метрологічного центру, метрологічного центру, повірочної лабораторії встановленим критеріям уповноваження на проведення повірки засобів вимірювальної техніки.
- (19) Метрологічний центр, повірочна лабораторія під час отримання свідоцтва про уповноваження може зіткнутися з бар'єром доступу на ринок під час отримання висновку аудитора.
- (20) Порядок атестації аудиторів з метрології, затверджений наказом Мінекономрозвитку від 29.08.2016 № 1413, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 16.09.2016 за № 1257/29387 (далі – Порядок атестації аудиторів). Порядок атестації аудиторів визначає

вимоги до кандидатів в аудитори з метрології, процедури атестації кандидатів в аудитори з метрології, аудиторів з метрології та розгляду документів щодо неналежного виконання обов'язків аудитором з метрології. Метою атестації є визначення рівня професійної підготовки кандидатів в аудитори з метрології та аудиторів з метрології для виконання робіт з уповноваження на проведення повірки законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки, що перебувають в експлуатації (далі - роботи з уповноваження).

- (21) Відповідно до пункту третього розділу I Порядку атестації аудиторів, атестація аудитора з метрології - процедура, під час якої підтверджується компетентність аудитора з метрології для виконання робіт з уповноваження. Порядок атестації аудиторів містить визначення аудитора з метрології - особа, яка має відповідні кваліфікацію, теоретичну і практичну підготовку для виконання робіт з уповноваження та атестована згідно з цим Порядком.
- (22) Вимоги до кандидатів в аудитори, викладені в Порядку атестації аудиторів, містять, зокрема, вимогу щодо досвіду роботи в галузі метрології, який має бути не менше ніж сім років, у тому числі стаж роботи щодо проведення повірки або калібрування засобів вимірювальної техніки не менше ніж п'ять років. Отже, аудитор з метрології, який залучається до процедури уповноваження, може бути одночасно учасником ринку, оскільки для отримання кваліфікації працює у складі суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на ринку метрологічних послуг, і суб'єктом, який здійснює доступ на ринок.
- (23) Вказана ситуація може мати наслідком негативний вплив на конкуренцію та потребує відповідного врегулювання.

IV. ПРОПОЗИЦІЇ ДО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ УПОВНОВАЖЕННЯ

- (24) Виходячи із загальних засад аудиторської діяльності аудитор – це незалежна особа, що має право займатися аудиторською діяльністю як фізична особа - підприємець або у складі аудиторської фірми.
- (25) Отже, за аналогією, незалежність аудитора з метрології може забезпечуватись виключно у випадку здійснення ним діяльності як фізичною особою - підприємцем, або у складі суб'єкта господарювання, створеного з числа аудиторів з метрології, та який не є учасником ринку метрологічних послуг, або при центральному органі виконавчої влади.
- (26) Встановлені критерії, на відповідність яким аудитор з метрології надає висновок та які зазначені у наказі Мінекономрозвитку від 23.09.2015 № 1192, не є такими, що вимагають наявності специфічних знань, та такими, які можуть бути перевірені виключно аудиторами (експертами) з метрології. Мінекономрозвитку, як спеціально уповноважений орган у сфері метрології, має перевіряти наукові метрологічні центри, метрологічні центри, повірочні лабораторії на відповідність встановленим критеріям уповноваження на проведення повірки засобів вимірювальної техніки.
- (27) При цьому ні в Порядку атестації аудиторів, ні іншими нормативно-правовими документами не передбачено, що аудитори мають бути незалежними та не можуть одночасно працювати в наукових метрологічних центрах, метрологічних центрах, повірочних лабораторіях. Отже, створено умови, за яких аудитори можуть мати вплив на доступ до ринку метрологічних послуг.
- (28) При цьому висновок аудитора з метрології є вирішальним під час прийняття Мінекономрозвитку рішення про видачу або відмову видачі свідоцтва про уповноваження.
- (29) Отже, у разі необхідності залучення аудиторів до процедури уповноваження на проведення повірки засобів вимірювальної техніки, необхідним є внесення змін до Порядку атестації аудиторів, в якому слід передбачити незалежність аудиторів з метрології таким чином, щоб аудитори з метрології не були одночасно суб'єктом допуску на ринок і його учасником, що забезпечить недискримінаційний порядок доступу суб'єктів господарювання на ринок метрологічних послуг.

- (30) Крім того, Порядок видачі або відмови у видачі свідоцтва на уповноваження, що містить вимогу надання заявником на уповноваження висновку аудитора з метрології, не встановлює права, обов'язки та відповідальність аудиторів. Відсутність зазначених положень може мати наслідком затягування аудиторами строків надання висновків, зловживання наданим правом у вигляді витребування додаткових необов'язкових документів, відмову в наданні висновку тощо. Встановлення відповідальності аудитора має забезпечити захист прав заявників.
- (31) Отже, з метою забезпечення прозорого порядку надання аудиторами висновків необхідним є встановлення: строків надання аудиторами висновків; вичерпного переліку підстав відмови в його наданні; відповідальність аудитора за неналежне виконання обов'язків; вичерпного переліку документів, які подає заявник аудитору; порядку залучення аудиторів виключно за вибором заявника.
- (32) З метою запобігання вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції, а також припинення дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію, керуючись пунктом 5 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Антимонопольний комітет України надає Міністерству економічного розвитку і торгівлі України такі обов'язкові для розгляду

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

- (33) Ужити заходів, спрямованих на створення недискримінаційних умов доступу на ринок метрологічних послуг з перевірки законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки, а саме: внести зміни до Порядку атестації аудиторів та до Порядку видачі або відмови у видачі свідоцтва на уповноваження, які б передбачали, що до процедури уповноваження (підготовки висновку) залучаються виключно аудитори з метрології, що не здійснюють самостійно чи у складі будь-якого суб'єкта господарювання діяльності на ринку метрологічних послуг з перевірки законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки.
- (34) Переглянути Порядок видачі або відмови у видачі свідоцтва на уповноваження з урахуванням пропозицій, викладених в мотивувальній частині рекомендацій, та встановити чіткий, прозорий, недискримінаційний порядок отримання заявниками уповноваження на проведення перевірки законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки загалом та отримання висновку аудитора, зокрема.
- (35) Рекомендації є обов'язковими для розгляду органами та особами, яким вони надані.
- (36) Про результати розгляду цих рекомендацій повідомити Антимонопольний комітет України протягом 30 днів з дня їх отримання.

Голова Комітету

Ю. ТЕРЕНТЬЄВ